

Die Entwicklungsdynamik der wohlfahrtstaatlichen Versorgung: der Aufstieg der Pseudo-Marktversorgung und das allmähliche Siechtum der traditionellen sozialstaatlichen Versorgung

Krämer, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Krämer, J. (1996). Die Entwicklungsdynamik der wohlfahrtstaatlichen Versorgung: der Aufstieg der Pseudo-Marktversorgung und das allmähliche Siechtum der traditionellen sozialstaatlichen Versorgung. In L. Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* (S. 947-962). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-140234>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Entwicklungsdynamik der wohlfahrtstaatlichen Versorgung: Der Aufstieg der Pseudo-Marktversorgung und das allmähliche Siechtum der traditionellen sozialstaatlichen Versorgung

Jürgen Krämer

1. Kernthese: Die Ausbreitung der Pseudo-Marktversorgung zu Lasten der traditionellen sozialstaatlichen Versorgung

Zwei Grundtypen wohlfahrtstaatlicher Versorgung¹ stehen sich gegenüber:

- die mehr oder weniger »marktferne« Herstellung oder Organisation von Versorgungsmitteln bzw. -systemen – diese nenne ich die »traditionelle sozialstaatliche Versorgung« (im folgenden: TSV), unabhängig davon, ob staatliche, para- oder nicht-staatliche Organisationen die Träger sind;
- die Förderung des Erwerbs von Versorgungsmitteln auf dem Markt – diesen Versorgungstyp nenne ich »Pseudo-Marktversorgung« (im folgenden: PMV)².

Meine Kernthese lautet: Die PMV verdrängt oder überlagert immer stärker die Systeme der TSV. Letztere bekommen immer mehr den Status einer Basis-Versorgung in zweierlei Hinsicht:

- Sie bleibt auf immer niedrigerem Niveau die alleinige oder Hauptversorgungsquelle aller derjenigen Personen/Haushalte, die sich die PMV nicht oder nur in geringem Maße leisten können;
- in Bereichen, in denen ausschließliche PMV entweder als zu riskant empfunden wird (z.B. in der Alterssicherung) oder nicht alle Erfordernisse abdecken kann (z.B. beim Personentransport), wird die TSV weiterhin auch für die anderen Personen/Haushalte eine wichtige, wenngleich nicht die Hauptversorgungsquelle sein.

Meine These impliziert, daß die Aufspaltung der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung in die beiden Grundprinzipien häufig sozusagen durch die Personen/Haushalte hindurchgeht. Daraus folgen vermutlich entsprechend ambivalente Inter-

essenlagen im Hinblick auf wohlfahrtsstaatliche Politik. In dem Maße aber, in dem sich im Zuge der Spaltung des Arbeitsmarktes die Gesamtheit der Personen/Haushalte entsprechend den beiden Grundprinzipien polarisiert, können sich zwei Gruppen herausbilden, die gegensätzliche Interessen im Hinblick auf die Politik wohlfahrtsstaatlicher Versorgung haben. Diese Interessengruppen entstehen zunächst in den einzelnen Versorgungsbereichen, werden sich wahrscheinlich aber mit der Zeit bereichsübergreifend ausbilden.

Für die Entwicklungsdynamik der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung wahrscheinlich noch bedeutsamer als Interessengegensätze zwischen Konsumenten der PMV und Klienten der TSV sind jedoch Interessengegensätze zwischen den Organisatoren und Produzenten der Versorgung: auf der einen Seite die Interessen der staatlichen, para- und nicht-staatlichen Träger der TSV (wie z.B. die Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen und Betriebe des öffentlichen Personen-Transports) an ihrer Ausdehnung, mindestens aber Selbsterhaltung; auf der anderen Seite die Interessen der privatwirtschaftlichen Produzenten der staatlich geförderten Marktversorgungsmittel (z.B. kommerzielle Versicherungsunternehmen, Versicherungs-Agenten, Bausparkassen, die Pkw-Industrie) an mehr Kunden und höheren Gewinnen. Da die Organisatoren bzw. Produzenten jeweils auf der Basis eines der beiden genannten »reinen« Versorgungsprinzipien agieren, ist der Interessengegensatz zwischen ihnen (potentiell) schärfer als zwischen den Konsumenten der PMV und den Klienten der TSV.

Das Vordringen der PMV erkläre ich im wesentlichen wie folgt:

Die Einkommen (der Haushalte) der Mehrheit der Besitzer sicherer Arbeitsplätze sind derart gestiegen, daß sie wählen können zwischen dem vollständigen oder überwiegenden Verbleiben in den bzw. (falls »Starter«) dem Eintritt in die Systeme(n) der TSV einerseits und dem vollständigen oder überwiegenden Ein- bzw. Übertritt in die PMV andererseits. Gegen das (vollständige) Verbleiben in den bzw. den Eintritt in die Systeme(n) der TSV sprechen vor allem (d.h. von bereichsspezifischen Besonderheiten abgesehen) folgende Punkte:

Erstens werden etwa seit Ende der 70er Jahre in den meisten Versorgungsbereichen einerseits die Versorgungsstandards oder die -angebote zurückgefahren und andererseits die Beiträge, Preise o.ä. erhöht. Beides geschieht nicht selten im Zuge sukzessiver Einführung von Marktelementen in diese Versorgungssysteme.

Zweitens sind (steigende) »Netto-Zahlungen« zu leisten oder nicht auszuschießen. So müssen z.B. in einigen Kassen der Gesetzlichen Krankenversicherung im Zuge der Krise des Arbeitsmarktes zunehmend mehr »Marginalisierte« mit (z.B. vom Arbeitsamt entrichteten) Minimalbeiträgen und/oder hohem Versorgungsrisiko von den übrigen Versicherten »durchgeschleppt« werden, und in

der Gesetzlichen Rentenversicherung entwickelt sich die Relation Leistungsempfänger/Beitragszahler derart ungünstig, daß letztere bei steigenden Beiträgen mit nicht mehr äquivalenten Rentenleistungen rechnen (müssen).

Drittens ist der Grad der Wahlfreiheit in der TSV eher gering.

Umgekehrt sprechen folgende Punkte dafür, vollständig oder überwiegend, mindestens teilweise in die PMV einzutreten:

Erstens bietet der Staat bzw. die Politik der Tendenz nach immer mehr und stärker werdende positive Anreize zum Erwerb von Versorgungsmitteln auf dem Markt: vor allem monetäre und dabei wiederum hauptsächlich indirekte Subventionen in Form von Steuervergünstigungen, aber auch Infrastruktur-Investitionen oder Zuschüsse zu solchen Investitionen privater Produzenten als Vorleistungen zwecks Realisierung des Nachfragepotentials (z.B. Straßenbau für den motorisierten Individualverkehr; Zuschüsse an private Bildungseinrichtungen). Durch Ausschöpfung der positiven Anreize können die Konsumenten der PMV zu Netto-Empfängern bzw. Gewinnern auf Kosten der von der PMV ausgeschlossenen Steuerzahler werden (»Umverteilung von unten nach oben«).

Zweitens sind einerseits die Versorgungsstandards in der Regel höher, andererseits die Preise, Prämien o.ä. nicht selten auch ohne Anrechnung der positiven Anreize niedriger als bei den Systemen der TSV, findet doch in der PVM eine »Gemeinschaft der günstigen Risiken« zusammen.

Drittens ist der Grad der Wahlfreiheit ungleich größer als in den Systemen der TSV.

Das Kosten-Nutzen-Kalkül legt der Mehrheit der besserverdienenden Arbeitsplatzbesitzer eindeutig nahe, je nach individueller und/oder bereichsspezifischer Möglichkeit vollständig oder teilweise in die PMV einzutreten. Je mehr von ihnen aus den Systemen der TSV abwandern oder gar nicht erst in sie eintreten, desto niedriger werden im Zuge stets ungünstiger werdender Klienten- bzw. Risikostrukturen die Versorgungsstandards, und/oder desto höher werden die Beiträge o.ä. für die verbleibenden Klienten. In einer Verschlechterungs-Abwanderungs-Spirale verlassen dann auch immer häufiger jene zahlungsfähigen Klienten die Systeme der TSV, die dies ursprünglich – aus Solidaritäts- oder anderen Gründen – gar nicht wollten; sie sind jetzt quasi dazu gezwungen, wollen sie nicht gravierende Verschlechterungen ihrer Versorgung(saussichten) hinnehmen.

Für wichtiger noch als den Schwund ihrer ökonomischen Ressourcen halte ich den Schwund der bevölkerungsweiten politischen Unterstützung der TSV-Systeme – darin liegen letztlich deren Finanzierungsprobleme.

Die sich ausbildende Dominanz der PMV betrachte ich als neueste Phase in der Geschichte der Versorgung in entwickelten westlichen Gesellschaften. Diese

Geschichte besteht in einer Phasenabfolge dominanter Versorgungstypen (was heißt, daß es immer auch andere Typen gegeben hat), die nach einer bestimmten Zeit aus ökonomischen, ökologischen, legitimatorischen oder welchen Gründen auch immer »erschöpft« sind und von einem neuen dominanten Typus abgelöst werden (vgl. Saunders 1986: Kap. 8):

- Bis zur industriellen Revolution dominierte die *Selbstversorgung*;
- unter den Bedingungen der sich entwickelnden kapitalistischen Industriegesellschaft konnte die Selbstversorgung für die Mehrheit nicht mehr funktionieren, es breitete sich die in den größeren Städten schon lange vorhandene *reine Marktversorgung* aus;
- die reine Marktversorgung bedeutete für die in Armut lebende Mehrheit der Bevölkerung fortdauerndes Elend und für das Gesellschaftssystem politischen Sprengstoff; diese Mehrheitsverhältnisse waren die wesentliche Voraussetzung dafür, daß (in je nach Land spezifischer Ausprägung) *marktferne sozialstaatliche Versorgungssysteme*, in denen in größerem oder geringerem Maße Umverteilung von oben nach unten stattfand, geschaffen und allmählich dominant wurden;
- wenn aber, wie gegenwärtig, die Mehrheit oder fast die Mehrheit der Bevölkerung wohlhabend ist, verliert der letztgenannte Versorgungstypus an Attraktivität; nach Maßgabe der Interessen der wohlhabenden Mehrheit der Bevölkerung und der privaten Produzenten wird die *Pseudo-Marktversorgung* dominant, in der der Wohlfahrtsstaat als Umverteiler von unten nach oben keine geringere Rolle als zuvor spielt.

2. Die PMV in den wichtigsten Versorgungsbereichen

In diesem Abschnitt skizziere ich, welche staatlichen Anreize es für die PMV gibt, welche Verschlechterungen es in den Systemen der TSV gegeben und wie sich der Besitz von PMV-Mitteln entwickelt hat. Ich beginne mit einem Bereich, den ich »Allgemeine Vorsorge und Wohlstandssicherung bzw. -mehrung« nenne. Dieser Bereich, für den es auf der Seite der TSV kein Äquivalent gibt, »strahlt« – als Alternative, Ergänzung oder Voraussetzung – auf die anderen Versorgungsbereiche aus. Die anschließende Reihenfolge der Bereiche: Personentransport, Wohnungsversorgung, Alterssicherung, Krankenversicherung und Bildung ist eine Rangfolge entsprechend der Ausbreitung der PMV.

2.1 Allgemeine Vorsorge und Wohlstandssicherung bzw. -mehrung

Es gibt hier keinen eindeutig festgelegten Versorgungszweck. Die relevanten staatlichen Vergünstigungen sind kaum zu überschauen und werden häufig geändert. Sie lassen sich grob in zwei Kategorien unterteilen:

Die erste besteht in »ungebundenen« Steuersenkungen bzw. -vergünstigungen zwecks Vergrößerung des verfügbaren Einkommens: z.B. grundsätzlich im faktischen Privileg der Einkommenssteuerzahler, »Gestaltungsmöglichkeiten« auszunutzen; den generellen Lohn- und Einkommenssteuersenkungen der Jahre 1986/88/90, die vor allem die Bezieher hoher Einkommen begünstigten (vgl. Eißel 1993); in den zahlreichen bei der Steuergesetzgebung bewußt geschaffenen »Grauzonen« und Unübersichtlichkeiten, die gerade die »Betuchten« ausnutzen (können), und im individuell geltend zu machenden Steuersenkungen wie dem »Ehegatten-Splitting«.

In die zweite Kategorie fallen die »gebundenen« indirekten und direkten Subventionen der allgemeinen Vorsorge und Vermögensbildung und -erhaltung: z.B. die Einkommensgrenzen unterliegende Arbeitnehmer-Sparzulage nach dem sog. 936 DM-Gesetz; der zu Jahresbeginn 1993 sprunghaft gestiegene »Zins-Freibetrag« für Sparer; die unrealistisch niedrigen »Einheitswerte«, d.h. Bemessungsgrundlagen zur Besteuerung von Grund, Vermögen und Erbschaften; die Abschreibungsmöglichkeiten für nicht-selbstgenutztes Wohneigentum als Kapitalanlage bis hin zur Steuerfreiheit für Kursgewinne von Wertpapieren.

Diese Vorteile kommen eindeutig den Besserverdienenden zugute. Spannend wäre allein hier schon die Ermittlung der Kumulationen.

2.2 Personentransport

Es ist allen bekannt, in welchem Maße der Staat durch gewaltigen Straßenbau und auch die sog. »Kilometer-Pauschale« für Arbeitnehmer einerseits und Einschränkungen des öffentlichen Personentransports andererseits Kauf und Nutzung privater PKW vorangetrieben hat. Nach Berechnungen des Umwelt- und Prognose-Instituts Heidelberg wird jedes Auto mit 6000 DM subventioniert. Finanzgerichtshöfe schätzen, daß allein schon der Steuerbetrug mit der Kilometer-Pauschale eine Milliarde DM nicht unbeträchtlich übersteigt (vgl. Frankfurter Rundschau vom 15.01.1993).

2.3 Wohnungsversorgung

Kein anderes Versorgungsmittel fördert der Staat derart wie die Bildung und Erhaltung von (selbstgenutztem) Wohneigentum. Den Löwenanteil bilden dabei die steuerlichen Vergünstigungen [bis 1995 nach §10e EStG], für die teils sehr großzügige, teils gar keine Einkommensgrenzen gelten. Relativ enge Einkommensgrenzen gelten dagegen für die Förderung von Bausparverträgen und für den Eigenheimbau im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus.

Eine eigentümliche Zwitterstellung nimmt das Wohngeld ein. Vor allem eingeführt, um Härten bei der Entlassung des Sozialmietwohnungs-Bestandes in den Markt zu mildern, wird es erst nach strenger Bedürftigkeitsprüfung gewährt.

Auf der anderen Seite wurde der soziale Mietwohnungs-Neubau in den 80er Jahren drastisch zurückgefahren, viele preisgünstige ältere Sozialmietwohnungen als Eigentumswohnungen verkauft, und in großen Teilen des verbleibenden Bestandes stiegen mit dem Auslaufen der Subventionen die Mieten steil an.

Mit enorm viel »Staatsknete« wurden in den letzten anderthalb Jahrzehnten überwiegend »Wohneigentums-Paläste« für die Wohlhabenden finanziert, zum größeren Teil als Neubau, zum kleineren als Kauf aus dem Bestand (vgl. Müdemann 1993). Bei der Wohneigentumsquote gab es zwischen 1978 und 1987 z.B. folgende Veränderungen: Im unteren Einkommensfünftel hat sie sich von 32,3% auf 29,9% verringert, im oberen Einkommensfünftel von 43,8% auf 51,5% erhöht (vgl. Ulbrich 1993).

2.4 Alterssicherung

Als einziger expliziter Anreiz für eine »zusätzliche« private Alterssicherung wurde 1971 die doppelte steuerliche Vergünstigung von Kapital-Lebensversicherungen eingeführt: Die laufenden Prämienzahlungen können im Rahmen der »Sonderausgaben« steuerlich abgesetzt werden, und die späteren Vermögenserträge bleiben steuerfrei.

Auf der anderen Seite ist die Rentenformel der GRV seit den 80er Jahren mehrfach nicht ohne Auswirkungen auf private Zusatzversicherungen verschlechtert worden. So befand z.B. die Allianz-Lebensversicherung die 1992 erfolgte Umstellung der Rentenberechnung von der Brutto- auf die Nettolohn-Basis als überaus »hilfreich« für ihr Neugeschäft (vgl. Frankfurter Rundschau vom 12.08.1992).

Eine empirische Untersuchung hat ergeben, daß in jüngeren Generationen Lebensversicherungen immer häufiger abgeschlossen werden und die Verträge

die versorgungsrelevante Schwelle von 20.000 bis 30.000 DM immer seltener unter- und immer häufiger um ein Vielfaches überschreiten (vgl. Müller 1988).

In einem mir nicht bekannten Maße erfüllen auch Wohneigentum und andere staatlich begünstigte Spar- und Anlageformen die Funktion einer (zusätzlichen) privaten Alterssicherung.

2.5 Krankenversicherung

Die im Vergleich zur GKV noch generell preiswerteren Tarife der privaten Krankenversicherung kommen aufgrund der systematischen Abschottung gegen »schlechte Risiken« zustande: Zum einen können nur jene eine private Vollversicherung abschließen, deren Einkommen über der Versicherungspflicht-Grenze liegen, zum anderen dürfen die privaten Kassen vor Vertragsabschlüssen Gesundheitsprüfungen durchführen (wer dann mit teuren Tarifen rechnen müßte, bleibt oder landet in der GKV). Die niedrigeren Beiträge können ebenso wie jene zur GKV von der Steuer abgesetzt werden.

Bei der GKV dagegen wurden in den letzten Jahrzehnten mehrfach die Beiträge erhöht, eine immer höher werdende Selbstbeteiligung eingeführt und sukzessive die Leistungsstandards eingeschränkt.

All dies hat dazu geführt, daß die PKV ihr Potential unter den Nicht-Pflichtversicherten weitgehend ausschöpfen konnte und die besserverdienenden Pflichtversicherten immer häufiger private Zusatzversicherungen abschließen (vgl. Kühn 1990).

2.6 Bildung

Da die mittleren und höheren sozialen Schichten traditionell am meisten von den öffentlichen weiterführenden Schulen und Hochschulen profitierten, bestand bis vor wenigen Jahren wenig Anlaß, auf private Einrichtungen auszuweichen. Private Bildung wird in der Bundesrepublik vor allem von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, selten von kommerziellen Trägern angeboten. In den letzten Jahren verzeichneten die weiterführenden Tagesschulen (nicht: Internate) der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften steigenden Zulauf in dem Maße, in dem bei den öffentlichen Einrichtungen Überfüllung, Ausstattungs- und Betreuungsmängel und Gewalt- und Drogenprobleme zunahmen und zudem viele Eltern den Exklusivitäts- auch als Niveauverlust interpretier-

ten. In den alten Bundesländern waren 1992 bereits 12% aller Gymnasiasten Privatschüler (vgl. Der Spiegel vom 06.02.1993).

Zwar müssen die meist gut verdienenden Eltern oft nicht wenig Schulgeld zahlen, doch können sie es bei geschicktem Vorgehen gemäß den §§ 10, Abs. 1, Nr. 9 und 33, Abs. 2 EStG als »Übrige Sonderausgaben« bzw. »Außergewöhnliche Belastungen« vollständig steuerlich geltend machen. Zudem werden die Träger von den Bundesländern nicht unerheblich direkt und indirekt gefördert.

In dem Maße, in dem die privaten Bildungseinrichtungen weiterhin wie jetzt schon eine Positiv-Auslese Lernwilliger abschöpfen können, wird sich auch ihre Position in künftigen Verteilungskämpfen um staatliche Zuwendungen verbessern.

3. Interessen der Produzenten, der Konsumenten, der Arbeitgeber und des politisch-administrativen Apparats an staatlicher Förderung der Marktversorgung

3.1 Die Produzenten und ihre Interessen

Ich unterscheide drei Typen von Produzenten:

- Unternehmen, die wie z.B. Banken und Versicherungen in mehreren Versorgungsbereichen aktiv sind; gerade die Großunternehmen müssen im Zuge ihrer Entwicklung zu »Allfinanz-Dienstleistern« ihre vielfältigen Interessen hinsichtlich wohlfahrtsstaatlicher Politik unter einen Hut bringen;
- Unternehmen oder Vereinigungen, die wie z.B. Automobil-Unternehmen und private Schulträger sich auf einen einzelnen Versorgungsbereich beschränken;
- Freiberufler, sofern sie nicht in Diensten eines Unternehmens stehen – z.B. Versicherungs-Agenten, Immobilienmakler, Anlage- und Steuerberater, auf die hier relevanten Versorgungsangelegenheiten spezialisierte Anwälte und Ärzte mit Privatpatienten; diese Freiberufler stehen nicht selten in hartem Konkurrenzkampf mit den anderen Produzenten.

Auf der *zentralstaatlichen Ebene* sind die Produzenten vor allem interessiert an

- der Ausweitung allgemeiner positiver Anreize und Rahmenbedingungen für die Herstellung und den Absatz ihrer Produkte: z.B. an direkten und indirekten Subventionen des Erwerbs, an Infrastruktur-Investitionen wie Straßenbau und besonders auch an von der Bundesbank zu gewährleistenden günstige Zins- und Inflationsraten;

- der Eindämmung oder Kürzung der Aus- bzw. Abgaben für die allgemeinen Systeme der TSV, soweit ihnen dadurch hinreichend zahlungskräftige Konsumenten ihrer Produkte zugeführt werden: z.B. an der Einschränkung des sozialen Mietwohnungsbaus, des Renten-Niveaus, der Standards der GKV und des öffentlichen Personentransports.

Auf der *lokalen Ebene* haben die Interessen der Produzenten von Wohneigentum, wie z.B. das einschlägige Kredit-Gewerbe, Immobilien-Firmen und -Makler, einschlägig spezialisierte Anwälte und Steuerberater, im Verhältnis zu den Interessen der Produzenten in den anderen PMV-Bereichen überragende Bedeutung. Es geht um Schaffung und Erhaltung möglichst günstiger konkreter Bedingungen für die Produktion und den Absatz dieses Versorgungsmittels: z.B. der Ausweisung und Erschließung geeigneter Grundstücke bzw. Objekte, der Maßnahmen zur Sicherung oder Steigerung des Wertes und der Exklusivität von Wohneigentum (-sgebieten) wie die Setzung hoher baurechtlicher Standards, Verkehrsberuhigung, Plazierung hochwertiger Infrastruktureinrichtungen, sowie die Verhinderung von Immissionen oder der Plazierung von Einrichtungen mit negativem Image, wie z.B. von Pflegeeinrichtungen für Alte und AIDS-Kranke, Aussiedler-Heimen und Sozial-Mietwohnungen.

Die Produzenten, insbesondere die großen Banken und Versicherungen, sind gut organisiert und verfügen nicht allein über außerordentliche ökonomische Macht, sondern auch über vielfältige Einflußmöglichkeiten auf politische Entscheidungs-Gremien und die (Medien-)Öffentlichkeit. Eine nicht geringe Rolle spielt dabei die Mobilisierung von Ideologien, wie sie in den Slogans »Leistung muß sich wieder lohnen« und »Mißbrauch von Sozialleistungen« zum Ausdruck kommen.

3.2 Die Konsumenten und ihre Interessen

Das Maß der Einbindung in die PMV läßt sich »objektiv« in drei Dimensionen messen: Erstens in der Zahl der Versorgungsbereiche, zweitens in der Höhe des »Einsatzes« in die Versorgungsbereiche (z.B. Höhe der Lebensversicherung, Wert des Wohneigentums) und drittens im Mischungsverhältnis der beiden Versorgungsformen zwischen den Polen: Ausschließliche PMV – ausschließliche TSV (in den Bereichen, in denen eine Mischung möglich ist).

Zwar kann die subjektive Interpretation bzw. Orientierung von der objektiven Einbindung abweichen, doch gehe ich generell von kumulativen Wirkungen der objektiven Einbindung aus: Je stärker Personen/Haushalte in die PMV in-

volviert sind, desto profilierter sind die Interessen an der Umstrukturierung des Wohlfahrtsstaates hin zur PMV, und desto mehr sind sie andererseits bereit, Einschränkungen der TSV hinzunehmen, sind diese ihnen gleichgültig oder gar erwünscht.

Auf der *zentralstaatlichen Ebene* teilen die Konsumenten folgende beiden Interessen-Kategorien mit den Produzenten: Interessen an der Ausweitung der allgemeinen positiven Anreize und Rahmenbedingungen für den Erwerb und die Nutzung der PMV-Mittel, soweit diese Ausweitung nicht mit den Interessen an der Erhaltung einer Basis-Versorgung durch die TSV kollidiert; Interessen an der Eindämmung oder sogar Kürzung der staatlichen Ausgaben für die TSV, soweit diese mit den erstgenannten Interessen kollidieren. Auf Einzelheiten will ich nicht noch einmal eingehen, statt dessen zwei Punkte besonders hervorheben: *Erstens* wird sich die Mehrheit der Konsumenten mit einem sicheren Arbeitsplatz im Hinblick auf das gesamte für sie geltende Verhältnis (zu entrichtende Steuern, Abgaben etc./empfangene staatliche Leistungen) als »Nettozahler« interpretieren – die Umstrukturierung beider Seiten, d.h. die Umverteilung zu ihren Gunsten wird für sie den Triumph der »Leistungs-Gerechtigkeit« darstellen; *zweitens* macht das Interesse an Preis- und Währungsstabilität als allgemeiner günstiger Rahmenbedingung die Konsumenten (und Produzenten) zu Gegnern einer expansiven Beschäftigungspolitik, werden dieser doch inflationsbeschleunigende Wirkungen zugeschrieben.

Grundlegend unterscheiden sich jedoch die Konsumenten von den Produzenten in ihrem Interesse an wirksamem Verbraucherschutz: nicht allein durch allgemeine Verbraucherschutz-Gesetze, sondern auch mittels funktionierender Überwachungs-Institutionen wie z.B. der Bundesaufsichtsämter für das Kredit- und das Versicherungswesen und anderer Organisationen für Verbraucherschutz und -aufklärung.

Auch auf der *lokalen Ebene* sind die Interessen der Konsumenten denen der Produzenten sehr ähnlich: Es geht ihnen primär um die Herstellung und Bewahrung möglichst günstiger konkreter Bedingungen für den Erwerb und die Nutzung von Wohneigentum.

Den Konsumenten stehen sowohl auf der zentralstaatlichen als auch auf der lokalen Ebene vielfältige Möglichkeiten der Interessendurchsetzung offen: Vor allem die politischen Wahlen (strikt gegen die Interessen der Konsumenten werden keine politischen Mehrheiten zustande kommen), die Interessen-Verbände (allerdings hochgradig parzelliert: z.B. ADAC, Bund der Steuerzahler, der – zugleich als Produzenten-Organisation fungierende – Haus- und Grundbesitzerverein, der Bund der Versicherten) und die Mobilisierung von Ideologien – s. o. Eine Besonderheit der lokalen Ebene sind die in den letzten Jahren zunehmenden

den Bürger-Initiativen zur Durchsetzung von Exklusivitäts- und Werterhaltungswünschen: Jene, die in Eigenheim-Vierteln wohnen, zu privat praktizierenden Ärzten »um die Ecke« gehen, häufig ihren Anwalt oder Steuerberater in der übernächsten Straße konsultieren, ihre Kinder zu einem privaten Musiklehrer in der Nähe bringen und die Straßen ihres Wohnquartiers mit dem eigenen Fahrzeug befahren, betrachten ihre gesamte Wohnumgebung als eine Art Privatanlage und werden umgehend »Not-In-My-Backyard«-Bewegungen bilden, sobald der Bau bzw. die Einrichtung von Altenpflegeheimen, Therapieeinrichtungen für AIDS-Kranke, Heimen für Aussiedler oder Asylbewerber oder von Sozial-Mietwohnungen drohen oder sich schädliche Umwelteinflüsse bemerkbar machen (können). Die größere Empfänglichkeit für Umweltschutz, zumindest soweit er das eigene Eigentum betrifft, wird allerdings dadurch konterkariert, daß sich die gewünschten hohen Renditen in den vielfältigen staatlich begünstigten Kapitalanlage-Feldern gewiß nicht in ökologischer Unschuld erzielen lassen.

3.3 Die Interessen der Arbeitgeber

Hier kann ich mich sehr kurz fassen: Die PMV entspricht in idealer Weise den Interessen der Arbeitgeber an der Entlastung von Lohn-Nebenkosten für die soziale Sicherung ihrer Beschäftigten; diese Kosten werden bzw. würden stattdessen auf die Allgemeinheit der Steuerzahler abgewälzt.

3.4 Eigeninteressen des politisch-administrativen Apparats

Auf der *zentralstaatlichen Ebene* unterscheide ich drei Interessen-Kategorien:

Erstens kann sich die politisch-administrative Führung mit dem Ausbau der PMV und dem Zurückschneiden der TSV nicht unbeträchtlich von Konflikten entlasten, die typischerweise mit der hohen »Regelungsdichte« der TSV verbunden sind. Zweitens gewinnen die für die PMV überwiegend zuständigen Finanz- und Wirtschaftsressorts auf Kosten der mit der TSV befaßten Sozialressorts an politischen und ökonomischen Einflußmöglichkeiten. Drittens gibt es spezifische Interessen an einzelnen Bestandteilen der PMV: Z.B. sollte mit der Einführung der steuerlichen Vergünstigung von Kapital-Lebensversicherungen u.a. dem Staat ermöglicht werden, sich bei den Verwaltern dieser langfristigen Kapital-Anlagen zu günstigen Konditionen Geld zu beschaffen. Dies gilt auch für die über chronische Finanznot klagenden *Kommunen*. Möglicherweise erwarten die-

se von den zahlreichen Vergünstigungen auf der zentralstaatlichen Ebene, daß sie von der dadurch erhöhten Kaufkraft der ohnehin Kaufkräftigen profitieren (können).

Die Phalanx derer, die Interessen an der PMV haben, ist breit und durchsetzungsfähig. Es ist kaum zu erwarten, daß die staatlichen Vergünstigungen für diese Versorgungsform in künftigen Verteilungskämpfen wesentlich zugunsten der TSV zurückgeschnitten werden.

4. Die schwindende Basis der TSV

4.1 Das Verhältnis der Großparteien und der Gewerkschaften zur TSV

Innerhalb der CDU setzen sich die immer einflußloser werdenden Sozial-Ausschüsse noch am stärksten für eine TSV ein. Sie haben aber in bestimmten Bereichen immer auch großen Wert auf die PMV gelegt (z.B. auf Wohneigentums- und Vermögensbildung).

Die SPD vollführt einen immer artistischeren Spagat zwischen beiden Versorgungsprinzipien: Einerseits ist ihre (schwindende) Stammwählerschaft, nämlich die Industrie-(Fach-)Arbeiter, noch immer in erheblichem Maße auf die TSV angewiesen, in deren Apparaten zudem die SPD traditionell stark verankert ist; andererseits aber wird sie überdurchschnittlich verdienende Facharbeiter und vor allem hochqualifizierte Angehörige der »Service-Class« nicht ohne (erhöhte) Vergünstigungen für die Marktversorgung ködern können.

Für die Gewerkschaften gilt Ähnliches (selbst für jene, deren Mitglieder mehrheitlich in den Apparaten der TSV arbeiten): Es zeichnet sich ab, daß sie, um für alte Mitglieder weiterhin und für neue Mitglieder aus den Reihen der »Service-Class« überhaupt erst attraktiv zu sein, zusätzlich zur Vertretung der Produzenten-Interessen auch die Bedienung der Konsumenten- bzw. Versorgungs-Interessen ihrer (potentiellen) Klientel übernehmen. Dies geschieht mittels günstiger Angebote von Markt-Serviceleistungen: So sind beim DGB Überlegungen zu Service-Leistungen »rund ums Auto« weit gediehen, und in Großbritannien schließen die Gewerkschaften für ihre Mitglieder kostengünstige private Zusatz-Krankenversicherungen ab. Auf staatliche Vergünstigungen wie z.B. Steuererleichterungen werden sie dabei nicht verzichten.

4.2 Die Organisatoren der TSV

Ich unterscheide hier drei Kategorien: Erstens die Träger-Organisationen wie z.B. die GRV-Träger, die GKV-Kassen, die ÖPV-Betriebe und ihre jeweiligen Verbände; zweitens die (Masse der) dort Beschäftigten; drittens die relevanten Entscheidungs- und Lenkungs-gremien in Ministerien und Parlamenten.

Da bekanntlich nichts vitaler ist als das Interesse einer Organisation an ihrer Selbsterhaltung, halte ich die staatlichen, para- und nicht-staatlichen Träger der TSV, genauer ihre Führungsebenen, für deren stärkste Stützen. Zwar sind die Träger zwischen und in den verschiedenen Versorgungsbereichen vielfach aufgesplittet (z.B. Rentenversicherungs-Träger und GKV-Kassen nach ständischen Prinzipien; der ÖPV in viele lokale und regionale Träger; die Träger von Sozial-Mietwohnungen auf sehr verschiedene Weise), doch wird dies durch die entsprechenden Dachverbände wieder etwas wettgemacht. In den Konflikten um die zukünftige Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung können viele Träger (-verbände) ihre noch immer große ökonomische Bedeutung, ihr enormes Expertenwissen, ihre Erfahrung in Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit und ihre weiterhin starke Verankerung bei ihrer Klientel in die politische Waagschale werfen. Die Geschlossenheit und Durchsetzungskraft der Haupt-Produzenten der PMV, nämlich der großen Banken und Versicherungen, erreichen sie allerdings nicht.

Die bei den Trägerorganisationen Beschäftigten haben gewiß auch ein vitales Interesse an der Erhaltung ihrer Arbeitsplätze, das sie z.B. über die einschlägigen Gewerkschaften oder auch über politische Wahlen artikulieren können. Aber nur eine Minderheit der besserverdienenden Beschäftigten wird sich davon abhalten lassen, die Vorteile der PMV auszuschöpfen. Als Konsumenten sägen die Beschäftigten dann allerdings an dem Ast, auf dem sie als Organisatoren sitzen.

In den für die TSV unmittelbar relevanten Entscheidungs- und Lenkungs-gremien der Ministerien und Parlamente findet sich oft über Parteigrenzen hinweg noch ein »harter Kern« der Verfechter dieser Versorgungsform. Deshalb können diese Verfechter das Siechtum der TSV nicht unwesentlich aufhalten. Ihre Grenzen ergeben sich aber allein schon daraus, daß sie nicht selten von den für die PMV relevanten Gremien, die sich in den Ressorts »Finanzen« und »Wirtschaft« befinden, abgeschottet sind.

4.3 Die Klienten der TSV

Objektiv und subjektiv läßt sich oft nicht ohne weiteres feststellen, welche Personen/Haushalte dauerhaft auf die TSV angewiesen sind. Sicher ist aber, daß ihr

Anteil an der Gesamtbevölkerung in der alten Bundesrepublik ständig sank, mit der deutschen Vereinigung aber wieder gestiegen ist.

Allerdings verläuft eine gravierende Spaltungslinie zwischen »normalen« Beitragszahlern (mit dauerhaften, aber allenfalls durchschnittlich bezahlten Arbeitsplätzen) bzw. Klienten und »marginalisierten« Klienten, die öfter oder dauerhaft arbeitslos sind oder waren. Ich vermute, daß unter den »normalen« Beitragszahlern bzw. Klienten die heftigsten Ressentiments gegen die Marginalisierten (insbesondere marginalisierte Ausländer und Asylbewerber) grassieren: Denn bei ihren eher bescheidenen Arbeits- oder Transfereinkommen dürften sie sich als besonders belastete »Nettozahler« bzw. »Opfer« für die Soziale Sicherung der Marginalisierten in allen Versorgungsbereichen sehen (nicht nur in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, sondern auch in der Krankenversicherung, Versorgung mit Sozial-Mietwohnungen oder Wohngeld, ggf. bei Bildung, Transport u.a.m.). Die marginalisierten Klienten wiederum sind bekanntlich besonders heterogen. – Ich betone aber, daß ich die Haupt-Spaltungslinie unter den Klienten nicht für die wichtigste im Wohlfahrtsstaat überhaupt halte.

Es ist ein Indiz für die schwache Position der »normalen« Beitragszahler bzw. Klienten, daß die Kosten der deutschen Vereinigung in so hohem Maße aus den Kassen der Sozialen Sicherungssysteme statt aus allgemeinen Steuermitteln beglichen werden. Die marginalisierten Klienten schließlich sind von geradezu existenzbedrohenden Kürzungen ihrer Ersatzeinkommen bedroht.

Eine Sonderstellung nehmen auf absehbare Zeit die Sozialrentner mit einigermaßen ungebrochener Erwerbsbiographie ein: Allein aufgrund ihrer Zahl können sie bei Wahlen zumindest von Politikern der Großparteien vorläufig nicht ignoriert werden.

Die meisten übrigen Klienten-Teilgruppen (z.B. Sozialwohnungsmieter, GKV-Versicherte) haben bei Wahlen keine vergleichbaren Chancen, sind sie doch von schwindender ökonomischer Bedeutung, wie beschrieben tief gespalten und nicht in der Mehrheit. Aus denselben Gründen und wegen ihrer meist niedrigen Qualifikation sind auch ihre Fähigkeiten gering, sich in anderen Formen zu organisieren und Konflikte auszutragen. Die einzigen Klienten-Organisationen von nennenswerter Bedeutung, nämlich der »Reichsbund der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V.« und der »Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands e.V. (VdK)« vertreten in erster Linie die Interessen der gegenwärtigen Altersrentner.

5. Ausblick auf künftige Entwicklungen: Neue »Mixes« und die allmähliche Durchsetzung der »ökologisch rationierten Versorgung«

Je weiter sich die PMV ausbreitet, desto deutlicher treten ihre negativen Seiten zutage. Diese sind vielfach noch gravierender als jene Funktions-, Finanzierungs- und Legitimationsprobleme, die im Zuge der Expansion der TSV deutlich wurden:

- Die kaum überschaubaren Verzicht auf Steuer- und Beitragseinnahmen und die zusätzlichen direkten Ausgaben, zu denen sich der (Wohlfahrts-)Staat mit dem Forcieren der PMV verpflichtet, stürzen unabhängig von der Konjunkturlage vor allem jene Systeme der TSV in immer größere Finanznot, die den Einkommensschwächeren und Marginalisierten zugute kommen;
- die staatlich subventionierte Ausbreitung des Individualverkehrs führt zu immer stärkerer Luftverschmutzung;
- die massive Förderung des Wohneigentums hat zumindest in prosperierenden Ballungsräumen die Wohnungsnot nicht allein der unteren Einkommensgruppen verschärft und läßt zudem die Bodenversiegelung immer schneller zunehmen;
- das Vordringen der Privaten Krankenversicherung führt – blickt man auf die USA – zu noch teurerer medizinischer Versorgung, zu übermäßiger finanzieller Belastung für privatversicherte alte Leute und vor allem zur Unterversorgung der Armen;
- es ist zu befürchten, daß nicht wenige Personen/Haushalte durch unfähige oder unseriöse Finanz-Unternehmen von Verlusten bei ihrer zusätzlichen Altersversorgung bedroht sein werden;
- die Ausbreitung privater Allgemein- und Hochschulbildung führt längerfristig zu Bedeutungsverlust und noch stärkerer Vernachlässigung des öffentlichen Bildungssystems.

Die Politik bzw. der Staat wird zu neuen Runden der Krisenbearbeitung gefordert sein. Diese wird sicherlich nicht allein darin bestehen, daß eine wie auch immer neustrukturierte TSV wieder zum Zuge kommt, eher wird es zu neuen »Mixes« verschiedener Formen bzw. Systeme kommen. Dies zeichnet sich jetzt schon ab: So können neuerdings Arbeitgeber die Kosten für ÖPV-Karten, die sie für ihre Beschäftigten kaufen, von der Steuer absetzen, und für alte Leute werden bei allerdings reduziertem Leistungs-Katalog Elemente des Solidar-Ausgleiches in die PKV eingeführt, indem sie aus den verteuerten Tarifen der übrigen Privatversicherten »subventioniert« werden.

Zum Schluß möchte ich die durchaus spekulative These wagen, daß die Verschärfung insbesondere der ökologischen Probleme durch die PMV (z.B. Luftverschmutzung durch PKW-Emissionen, Bodenversiegelung durch Wohneigentums-Förderung) dazu beitragen wird, daß eine »ökologisch rationierte Versorgung« die PMV in der Rolle des dominanten Versorgungstypus' ablöst.

Anmerkungen

- 1 Ich verwende die Begriffe »Versorgung« und »Versorgungsmittel« in einem neutralen, weiten Sinne – die Unterscheidung in der Sozialpolitik zwischen »Versorgung«, »Fürsorge« und »Versicherung« ist für meine Problemstellung nicht hilfreich.
- 2 Wenn in diesem Zusammenhang noch immer von »Anreizen zur privaten Vorsorge« gesprochen wird, halte ich dies angesichts des heutigen Maßes öffentlicher Förderung der Marktversorgung für – sehr gelinde gesagt – einen Euphemismus.

Literatur

- Eißel, Dieter (1993), Reichtum unter der Steuerschraube? Staatlicher Umgang mit hohen Einkommen und Vermögen. In: Ernst-Ulrich Huster (Hg.): Reichtum in Deutschland. Der diskrete Charme der sozialen Distanz. Frankfurt a. M./New York.
- Goodin, Robert E., Le Grand, Julian (1987), Not only the poor. The middle classes and the welfare state. London.
- Kühn, Hagen (1990), »Privat oder Kasse?“ Folgen des Wachstums der privaten Krankenversicherung. In: Jahrbuch für kritische Medizin, Bd. 15. Berlin/Hamburg.
- Müller, Burckhardt (1988), Die Bedeutung der Lebensversicherung im System der Alterssicherung unter besonderer Berücksichtigung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten bei wachsender Alterslast. München.
- Mündemann, Tobias (1993), Knete den Palästen! In: „Die Zeit“, Nr. 10, 5. März 1993: 15-18.
- Oberhauser, Alois (1989), Familie und Haushalt als Transferempfänger. Situation, Mängel und Reformansätze. Frankfurt a. M./New York.
- Saunders, Peter (1986), Social theory and the urban question. 2nd revised edition. London.
- Ulbrich, Rudi (1993), Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 8-9/93: 16-31.